

OLGIERD DZIEKOŃSKI

PRZYSZŁOŚĆ SAMORZĄDU PO 25 LATACH

W 2015 r. obchodzimy 25 rocznicę pierwszych wolnych wyborów, wyborów samorządowych. Uruchomiły one obywatelskie inicjatywy i przyczyniły się do zasadniczych zmian naszej świadomości społecznej, tworząc realną zmianę w polskim systemie ustrojowym. Ale wolne wybory miały swoją głęboką rację w pakiecie ustaw przyjętym 8 marca 1990 r., który zbudował autentyczny samorząd, umożliwił wybory do rad gmin i miast 27 maja 1990 r. oraz wprowadził dynamikę w procesie decentralizacji państwa.

Zmiany zawsze są rezultatem marzeń i umiejętności ich realizacji. Możliwe są one poprzez zbudowanie struktur organizacyjnych, instytucji, które na takie zmiany pozwalają. Potrzeba zmian ustrojowych wynikała z wieloletnich starań – przemyśleń i działań osób związanych ze środowiskiem gospodarki przestrzennej, dla których nie do zaakceptowania był istniejący od kilkudziesięciu lat monopol państwa. Tak jak wielokrotnie mówił nieodżałowany prof. Jerzy Reguński, wprowadzenie samorządu to odejście od monopolu władzy centralnej – czyli faktyczna zmiana ustroju. Reforma 1990 r. przełamała pięć monopolu państwa autorytarnego, które funkcjonowały w Polsce okresu PRL: monopol polityczny jednej partii, władzy centralnej, jednolitej własności państwowej, finansów publicznych i budżetu państwa oraz jednolitej administracji publicznej państwa.

Trzeba jednak zawsze pamiętać, że możliwość realizacji marzeń o zmianie państwa została ukształtowana w okresie pierwszego triumfu Solidarności w 1989 r., stając się trwałym depozytem dla przyszłych działań poprzez uchwałę I Krajowego Zjazdu Delegatów Solidarności i dokumentu „Samorządna Rzeczpospolita”. Sukces faktycznej zmiany w 1990 r. oparty był na wieloletniej determinacji i uporze osób, których doświadczenie osobiste związane było z poszukiwaniem racjonalności w zagospodarowaniu przestrzennym. Zarówno prof. Jerzy Reguński, jak i prof. Michał Kulesza inspiracje do zmian ustroju wywodzili z potrzeby takiej formy funkcjonowania społeczeństwa, która pozwoliłaby na uwalnianie lokalnych potrzeb, inicjatyw i możliwości faktycznego decydowania o swoim najbliższym otoczeniu. W ten sposób zostałaby ujawniona istniejąca, ale niemożliwa do realizacji w poprzednim systemie możliwość aktywnego działania na rzecz lokalnych inicjatyw, pozwalając w obywatelskim wymiarze wspólnie kształtować miejsce swojego zamieszkania. Stworzyłoby to również możliwość formalnego przeciwstawiania się logice inwestycyjnej wynikającej z woli ówczesnego centralnego planisty.

Prace analityczne nad zmianą ustroju, rozpoczęte przez prof. Jerzego Regulskiego w latach siedemdziesiątych na Uniwersytecie Łódzkim, a następnie kontynuowane w Instytucie Ekonomicznym PAN doprowadziły do uformowania się grupy osób, dla których samorząd stał się wartością ustrojową i sposobem widzenia nowoczesnego państwa. Zmiana w 1990 r. była początkiem konstruowania zdecentralizowanego, współczesnego państwa, potwierdzona przyjęciem przez Polskę Konwencji Rady Europy w formule Europejskiej karty samorządu lokalnego.

Samorząd nigdy nie jest instytucją, której konstytucja jest skończona. Wskazywała na to zarówno reforma rządu premiera Jerzego Buzka, która kontynuowała przełamanie monopolu władzy przez upodmiotowienie w części samorządu wojewódzkiego i zapewnienie możliwości subsydiarnego działania w wymiarze lokalnym poprzez konstrukcję powiatów, jak i późniejsze zmiany legislacyjne dotyczące wyborów na wójta i burmistrza czy Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Dzisiaj po 25 latach doświadczeń samorządu mamy pełniejszą świadomość koniecznych przekształceń systemu samorządowego. Należy do nich wzmocnienie realnej samodzielności samorządów, szczególnie przez swobodę w zakresie sposobu realizowania ich zadań, gwarantowanie pewności dochodów z możliwością realnego wpływu na ich wielkość przez władze gmin, jak i usprawnienie współpracy pomiędzy gminami, powiatami, ale przede wszystkim zapewnienie obywatelom możliwości faktycznego współdecydowania o sprawach ich bezpośrednio dotyczących.

Zmiany ustrojowe w samorządzie wynikają zarówno z ich oceny zewnętrznej, eksperckiej, ale również były i są motywowane naturalną dynamiką zmian wynikających z samej istoty samorządności, jej instytucji, gmin, powiatów i województw. W 2010 r. związki i stowarzyszenia samorządowe dostrzegły konieczność zmian i udoskonalenia prawa dotyczącego samorządności. Wypracowano postulaty, które znalazły się w dokumencie „Wnioski dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do rozpoczęcia prac nad białą księgą samorządu terytorialnego w roku 20-lecia”. Dokument zainicjował w Kancelarii Prezydenta RP prace nad projektem ustawy, która stała się w 2013 r. przedmiotem inicjatywy legislacyjnej Prezydenta RP Bronisława Komorowskiego. Projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego ma wzmacniać zarówno obywatelski, jak i wspólnotowy wymiar funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Nieoceniona dla tych prac pozostaje w naszej pamięci rola Doradców Pana Prezydenta Bronisława Komorowskiego, czyli prof. Jerzego Regulskiego i prof. Michała Kuleszy. Za podstawowy cel ustawy uznano znaczące zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym oraz wzmocnienie partnerstwa i współpracy między różnymi rodzajami jednostek samorządu terytorialnego. Aktywność obywateli jest siłą samorządu i gwarancją jego służebnego działania na rzecz wspólnot, poszczególnych mieszkańców i podmiotów gospodarczych. Projekt ustawy zawiera przepisy wspierające tę aktywność.

Szczególnie ważną zmianą w projekcie jest instytucja referendum lokalnego jako narzędzia współudziału mieszkańców w procesach decyzyjnych, w tym procesach planowania rozwoju. Referenda lokalne powinny stanowić mecha-

nizm rozstrzygania istotnych spraw lokalnych. Dlatego ich przeprowadzenie powinno być ułatwiane, a wyniki obowiązujące. Stąd proponuje się zniesienie progu frekwencji, a więc referendum dotyczące spraw merytorycznych powinno być ważne bez względu na frekwencję obywateli. Referendum wraz z konieczną do wprowadzenia lokalną częścią podatków PIT może stanowić ważny czynnik dla odnowy samorządu. Z jednej strony gwarantując realną możliwość wpływu obywateli, z drugiej zaś – zapewniając gwarancje odpowiedzialności w takich decyzjach przez powiązanie wyników referendum z koniecznością podwyżek lokalnych podatków, w przypadku gdy wyniki referendum powodowałyby konieczność zwiększenia wydatków dla lokalnego budżetu w związku z kosztami wynikającymi z rozstrzygnięć referendalnych. W ten sposób w praktyce będzie realizowany art. 170 Konstytucji RP.

Siła i atrakcyjność samorządu to nie tylko uprawnienia konstytucyjne. To także naturalna potrzeba ludzi do wspólnego działania w obszarach, w których z racji więzi społecznych, gospodarczych i kulturowych wytwarza się poczucie lokalnej wspólnoty. W dzisiejszym świecie globalnych wyzwań i konkurencji poszukujemy indywidualnego miejsca, które pozwoliłoby nam na zapewnienie poczucia bezpieczeństwa. Istotną wartością jest możliwość tworzenia przynależności do wspólnoty, a także osobista aktywność gospodarza, społeczna oraz poczucie wspólnej pamięci symboliki miejsca. Możliwość uczestniczenia w życiu wspólnoty nieodłącznie związana jest z funkcjonowaniem demokracji w wymiarze lokalnym, procesem konsultacji, wyboru władz publicznych oraz uczestniczenia w referendum.

Samorząd jest tą szczególną wartością, która daje każdemu z nas możliwość realnego wpływania na nasze sprawy w wymiarze lokalnym. A zatem jest tym szczególnym miejscem, gdzie polityka ma wymiar spersonalizowany. Różnorodność samorządu jest jednocześnie różnorodnością polityki rozwojowej, ponieważ różne są wspólnoty, ich emocje, doświadczenia i umiejętności demokratycznego zarządzania. Ale ta różnorodność jest również szczególną wartością w stabilizowaniu państwa jako całości. Zróżnicowanie poglądów i doświadczeń, częste oparcie władz lokalnych na mandacie niepartyjnych komitetów wyborczych tworzy trwały fundament państwa demokratycznego. Dlatego też to poczucie wolności w ramach wspólnot samorządowych powinno być podtrzymywane i wzmacniane.

Autorzy wielu tekstów zeszytu „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” poświęconego samorządności są autorami przemian w polskim prawie i administracji w ciągu ostatnich 25 lat. Udział w zeszycie m.in. prof. dr hab. Ireny Lipowicz, prof. Jerzego Stępnia, prof. dr. hab. Jerzego Buzka, prof. dr. hab. Leona Kieresa czy prof. dr hab. Hanny Gronkiewicz-Waltz dobitnie świadczy o tym, jak duże znaczenie ma rozwój samorządów dla demokratycznego państwa prawa. Dziękuję Profesor Teresie Rabskiej i całej redakcji „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” za aktywne włączenie się w zagadnienia samorządu terytorialnego od początku jego powołania. Zeszyt 2/1991 poświęcony był bowiem w całości różnym aspektom prawnym, ekonomicznym i socjologicznym nowych zagadnień ustrojowych samorządu terytorialnego. Dziękuję serdecznie za włączenie się w jubileuszowe

obchody Święta Samorządności poprzez wydanie specjalnego zeszytu poświęconego samorządom.

Samorząd jest nam potrzebny nie tylko po to, abyśmy mogli mieć poczucie wpływu na nasze lokalne sprawy poprzez nasze decyzje, ale również po to, abyśmy zawsze mogli odnawiać nasze zaufanie do instytucji w wymiarze lokalnym, a przez ich współdziałanie – do całego państwa.

Olgierd Dziekoński
Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

THE FUTURE OF SELF-GOVERNMENT TWENTY-FIVE YEARS ON

In 2015 we celebrate the twenty-fifth anniversary of the first free local elections to self-governing bodies. Those elections activated local citizens initiatives and greatly contributed to the transformation in our social awareness, leading to real change in Poland's political regime. The underlying rationale of free local elections, however, was the package of laws adopted on 8 March 1990 which created real self-government, enabled the elections to commune and municipality councils of 27 May 1990 and introduced a new dynamic to the process of the decentralisation of the state.

Changes are always the result of dreams and our ability to realise them. It is possible to make them if there exist organisational structures and institutions which allow such changes to be made. The need for political transformation had long been felt and deliberated on by those involved in spatial development or and for whom the state monopoly *status quo* was unacceptable. To quote the late and much missed Professor Jerzy Reguński, the implementation of self-governance was departure from the monopoly of central government, which in turn meant an actual change in the political regime. The reform of 1990 broke up five monopolies of an authoritarian state which had existed in Poland since the end of the World War II: the political monopoly of one party, of centralised power, of uniform state ownership, of public finances and the state budget, and of the uniform public administration of the state.

However, it must always be remembered that the possibility of realising dreams of a change in the nature of the state was shaped in the first triumphant stage of the Solidarity period in 1989, and later became a stable basis for the future in the resolution of the First National Congress of Solidarity Delegates and in the 'Samorządna Rzeczpospolita' (A Self-governing Republic) document. The success of the real change of 1990 was rooted in the long term determination and persistence of those whose personal experiences were involved in the quest for rationality in land management. Both Professor Jerzy Reguński and Professor Michał Kulesza drew their inspiration to change the political regime from the need to ensure that society worked in a way that would allow the local needs and initiatives be articulated, and inhabitants having the ability to take concrete decisions about the surrounding environment. In this way, the existing possibility of active involvement in local initiatives, incapable of being realised in the former political system, would become a reality and the citizens would be able to make collective decisions about their local area. This would also give a chance to oppose formally the investment logic resulting from the central planning of those times.

The analytic work aimed at the transformation of the political regime that Professor Reguński started in the 1970s during his employment at the University of Lodz were subsequently continued at the Economic Institute of the Polish Academy of Sciences and led to the formation of a group of individuals for whom self-governance became a core value of the new regime and a way of looking at the modern state. The change that took place in 1990 was the beginning of the building of a de-centralised, modern state, the status of which was subsequently confirmed when Poland adopted the Council of Europe Framework Convention for the European Charter of Local Self-Government. Self-government is never an institution whose constitution is ever finished. This was shown during the reform carried out by Prime Minister Jerzy Buzek's government,

which continued the break-up of the monopoly of power and implemented subsidiarity principles at the regional level enabling them to exercise powers locally, in newly created districts (*powiat*), as well as in the later legislative changes pertaining to the regulations governing the election of mayors (*wójt* or *burmistrz*) or the work of the Komisja Wspólna Rządu i Samorządu (Joint Committee of the Government and Self-Government). Today, after 25 years of our experience with self-government, we are much more aware of the changes needed in the self-governing system. They include the strengthening of actual independence of self-government achieved through the ensured free choice of the manner in which self-government bodies will carry out their tasks, guaranteed revenues and the possibility given to commune and municipality authorities of exercising real influence on their size, improved cooperation between communes and municipalities (*gmina*) and districts (*powiat*), and, fore and foremost, by ensuring all citizens a chance of co-decision on matters which directly affect them. Changes in the regime of self-governance are a consequence of its assessment by external, independent experts but are also motivated by the natural dynamics of the changes resulting from the very essence of self-governance and its institutions, communes and municipalities (*gmina*), districts (*powiat*) and regions (voivodships).

In 2010 associations of self-governing units realised the need for change and amendments to the law on self-governance. Thus, they formulated a number of proposals which were included in a document called 'Requests to the President of the Republic of Poland to commence work on the white book of territorial self-government in the year of the 20th anniversary.' This document initiated work on a draft law which in 2013 became the subject of a legislative initiative put forward by President Bronisław Komorowski. The purpose of the new law on the collaboration of self-governing bodies in local and regional development is to strengthen the role of the citizen as well as the community in the work of self-government in Poland. The effort that Professors Jerzy Regulski and Michał Kulesza in their capacity as Advisors to President Komorowski put into the legislative work remains invaluable. It is believed that the involvement of individual citizens constitutes the strength of self-government and is a guarantee of its role at the service and in the interest of communities, individual inhabitants and businesses. Hence the need for enhanced collaboration and the partnership of different bodies of self-government and the increased involvement of citizens. There is draft law that contains regulations supporting these activities.

Under the draft law, a local referendum is seen as an important tool to ensure the participation of citizens in decision-making processes, including those concerning local development plans. Local referenda should constitute a mechanism used to solve local issues of material importance to residents. Their result should be binding regardless of the turnout.

Self-governance helps to create and strengthen the natural inclination of individuals to act together in areas where because of their social, business or cultural ties, a local community spirit develops. In today's world of global challenges and competition, we are looking for a space for the individual which provides a feeling of security. Another important value of self-governance is the possibility of creating affiliations with a community as well as individual entrepreneurship, social activity and a regard for the collective memory of the symbols of a place. The ability to participate in community life is inseparable from the functioning of democracy at a local level, with the consultation process, election of public officers, or participation in referenda.

Self-governance is a special value which gives each of us a chance to exercise a real influence on local matters. It therefore occupies a very special place where politics has a personal dimension. The variety of self-governance means at the same time a variety of development policies since there are different communities, with different emotions, different experiences or ability to participate in democratic management. This variety is a special asset in the process of the stabilisation of the state as a whole. The diversity of opinions and experiences, appointments to public office of citizens not affiliated to or necessarily recommended by any party creates the solid foundations of a democratic state. This feeling of freedom within self-governing communities must be continued and promoted.

The authors of many of the texts published in this issue of *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* devoted to self-governance are, at the same time, authors of the transformation of Polish law and Poland's administration in the last 25 years. Contributions submitted by, among others, Prof. dr hab. Irena Lipowicz, Prof. Jerzy Stępień, Prof. dr hab. Jerzy Buzek, Prof. dr hab. Leon Kieres or Prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz are the best proof of the capital importance that self-governance plays in a democratic state. I thank Professor Teresa Rabska

and the editorial staff of *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* for their active involvement in questions of self-government from the very beginning. This issue is entirely devoted to a range of legal, economic and sociological aspects of new challenges facing self-government and its regime. Once again I thank them for such active involvement and participation in the jubilee celebrations of Self-Government and this special issue of the journal.

We need self-governance not only to feel that we can influence decisions being made about local issues but also to be continually able to renew our confidence in institutions at a local level, and through their collaboration at the national level.